**GESTIONI ASSOCIATE PER RIORDINO GOVERNANCE LOCALE**

**Sospensione termini e revisione normativa**

***Premessa - Le maggiori criticità della normativa vigente.***

Come delineato nel “Manifesto di Cagliari”, il Limite Demografico Minimo da raggiungere, fissato dalla legge 56/2014 in 10.000 abitanti, o in 3.000 abitanti per i Comuni montani, per l’esercizio associato da parte dei Comuni fino a 5.000 abitanti (o fino a 3.000 ab. se montani) - delle funzioni fondamentali tramite Unioni e Convenzioni, ha dimostrato di costituire nella gran parte dei casi un ostacolo alla costruzione di processi associativi funzionali ed efficaci. Questo aspetto è divenuto una ancor più evidente criticità nelle Regioni che non hanno disciplinato un diverso limite demografico come consentito dall’art. 1, comma 107, lettera b). Ad oggi alcune Regioni hanno comunque già definito un limite inferiore, diversificandolo da quello nazionale. In breve, il limite nazionale non presenta particolare utilità per dare concretamente avvio a tali processi, in considerazione delle evidenti diversità e specificità dei singoli territori.

La gestione associata obbligatoria come attualmente disciplinata non tiene conto della reale collocazione geografica dei Comuni che in molti casi sono contigui a Comuni non assoggettati all’obbligo. Questa condizione impedisce generalmente di poter condividere tra Comuni sopra e sotto i 5.000 abitanti la finalità dell’Associazionismo. I tentativi di gestione associata di tutte e 10 le funzioni fondamentali non stanno consentendo di raggiungere una maggiore economicità ed efficienza ma in molti casi un aumento della spesa o addirittura l’inibizione, anche delle esperienze già positivamente avviate, del processo associativo per oggettive difficoltà attuative.

In Italia, come in altri Paesi facenti parte dell’UE ma anche extra UE, si stanno adottando, ormai da alcuni anni, politiche volte alla semplificazione, razionalizzazione e riorganizzazione delle modalità di amministrare delle autonomie locali.

I Comuni, ed i piccoli Comuni in particolare, mai come negli ultimi anni, stanno vivendo una condizione di estrema difficoltà da molti punti di vista, tale da non consentire un percorso di riorganizzazione esente da forti incertezze. Inoltre, l’applicazione del Patto di Stabilità anche ai piccoli Comuni tra i 1000 ed i 5000 abitanti a partire dal 2013, è apparso subito all’ANCI ed ai Comuni come una prospettiva insostenibile, non solo per il sacrificio finanziario richiesto ma anche per la sua irragionevolezza tecnica. I bilanci di questi Enti sono, infatti, di entità ridotta, estremamente rigidi e con una dipendenza quasi totale da fonti esterne per ciò che riguarda gli investimenti, comportando l’estrema difficoltà di governare ragionevolmente i flussi di cassa così come richiesto dal patto di stabilità. Entro il 31 dicembre 2015 (come da ultima proroga), gli stessi Enti sono altresì impegnati a costruire le gestioni associate obbligatorie sostanzialmente di tutte le loro funzioni fondamentali, uno sforzo di enorme riorganizzazione complessiva di per se difficile e incompatibile con la rigidità delle complesso della normativa definita su ogni singolo Ente.

La razionalizzazione e la riorganizzazione del sistema delle Autonomie Locali deve riguardare diversi profili: 1) la semplificazione e la chiarezza dei livelli istituzionali che operano sullo stesso territorio; 2) il perseguimento dell’efficienza e dell’economicità; 3) la riduzione dei costi ma senza compromettere l’obiettivo primario, che rimane la garanzia di erogazione di servizi adeguati e di qualità ai cittadini altrimenti spinti ad un conseguente spopolamento delle aree interne; 4) una governance del territorio più appropriata ed efficace, garantendo rapporti interistituzionali sinergici al fine di soddisfare la domanda dei cittadini e delle comunità.

In questa direzione, ormai da quasi un ventennio i piccoli Comuni, in particolare, hanno avviato volontariamente un processo di federalismo dal “basso” costituendo numerose esperienze associative caratterizzate – in particolare – da nuovi e più forti modelli di gestione associata, le Unioni di Comuni.

Dalla legge n. 265 del 1999 alla legge n. 56 del 2014, passando per il dl 78/2010 che ha introdotto un regime obbligatorio per le gestioni associate, poi ridisciplinato con la legge n. 148 del 2011 ed il dl 95 del 2012, si è assistito ad una progressiva crescita e diffusione di questo Ente locale come modello associativo di riferimento che ha prodotto un “effetto volano” con un contestuale sviluppo della sensibilità degli Enti e di tutte le Istituzioni della Repubblica verso una sempre maggiore diffusione della cooperazione intercomunale nelle sue varie forme.

La complessità del momento attuale, sia sotto un profilo istituzionale sia per l’aggravarsi del complessivo quadro finanziario, impone oggi la necessità – a tutti i livelli – di una accelerazione ed una riflessione ancor più approfondita su queste tematiche di sistema.

In questo contesto, il legislatore nazionale e regionale, comprese le Regioni a statuto speciale, dovrà coerentemente sostenere e accompagnare – organicamente e senza incertezze – questa sfida di cambiamento, innovazione e di crescita, con normative pensate insieme al territorio che facilitino ed incentivino, prioritariamente, le gestioni associate.

L’esercizio associato delle funzioni comunali rappresenta un banco di prova decisivo della capacità di auto rinnovarsi dei piccoli Comuni ma anche di quelli di maggiore dimensione demografica, un concreto contributo al tema dei costi delle istituzioni ed all’aumento della loro efficienza, della semplificazione e della capacità di gestire meglio determinati servizi, attività e uffici al servizio dei cittadini.

Infine, è quanto mai necessario un tempestivo chiarimento rispetto alla “portata” applicativa del Decreto del Ministero dell’Interno regolante l’istituto della Convezione tra Comuni, la cui tempistica risulta ora incoerente rispetto alle proroghe successivamente intervenute sull’obbligo di esercizio associato delle funzioni fondamentali.

**Articolo**

“1. Al fine di sostenere e incrementare i processi di gestione associata, i termini di cui al comma 31-ter, dell’articolo 14 del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito nella legge 30 luglio 2010, n.122 e s.m.i, sono sospesi in relazione alla revisione della normativa sulle gestioni associate delle funzioni comunali e all’attuazione delle riforme previste per le Città metropolitane e le Province dalla legge 7 aprile 2014, n. 56.”

**Motivazione**

*La previsione normativa sull'obbligatorietà dei processi associativi per le funzioni fondamentali dei piccoli Comuni, con vincoli spesso inattuabili e di varia natura, necessita di una revisione sia per le oggettive difficoltà nel realizzare processi di gestione associata efficienti con i vincoli attuali, sia in relazione al complesso riordino delle Province come previsto dalla legge 56/2014, nonché tenendo conto delle normative regionali che sono state emanate nel frattempo in maniera non sempre organica e in alcuni casi non ancora intervenute.*

*Inoltre, l’impianto normativo attuale non consente di realizzare processi produttivi di riduzione certa della spesa e non sono comunque conseguibili e valutabili se non in un periodo medio, come riscontrato dalla stessa Corte dei Conti nell’audizione tenutasi il 1 dicembre 2015 presso la I Commissione della Camera dei Deputati.*

*Per una reale ed efficace costruzione di tali processi associativi che l’ANCI sostiene da sempre, occorre innanzitutto un quadro normativo più incentivante, premiale e semplificato, sia a livello statale che regionale, prendendo atto delle forti criticità tuttora esistenti e che non hanno prodotto i risultati auspicati dal legislatore, pur registrandosi un forte impegno in tal senso da parte delle Amministrazioni locali*

### SEMPLIFICAZIONE, INCENTIVAZIONE E PREMIALITÀ GESTIONI ASSOCIATE

Aggiungere il seguente articolo:

**Art.**

1. I consigli delle città metropolitane e delle provincie, su proposta del sindaco metropolitano o del presidente della provincia, nonché su proposta dei sindaci interessati approvano, entro sei mesi dall’entrata in vigore della presente legge, un piano finalizzato alla individuazione degli ambiti adeguati e omogenei per l’esercizio delle funzioni fondamentali, da esercitarsi attraverso unioni di comuni o convenzioni di cui, rispettivamente, agli articoli 32 e 30 del Dlgs. 18 agosto 2000, n. 267.
2. Negli ambiti adeguati e omogenei dovranno essere gestite non meno di tre funzioni fondamentali, oltre quelle relative ai sistemi informatici.
3. Sul piano approvato dal consiglio è sentita la Regione che deve esprimersi entro novanta giorni, decorsi i quali, senza che la Regione si sia pronunciata, il parere si intende favorevole. Esso viene poi sottoposto per la definitiva adozione alla votazione della Conferenza dei Sindaci.
4. L’individuazione degli ambiti adeguati ed omogenei comporta, ove ritenuto, anche la conferma di ambiti già esistenti.
5. Il riparto dei fondi statali e regionali di incentivazione e di premialità per le Unioni di comuni dovrà tener conto in modo direttamente proporzionale del numero e della tipologia di funzioni e servizi, del numero di Comuni e della dimensione demografica raggiunta dalla forma associativa.
6. I Comuni che delegano tutte le funzioni alle Unioni di Comuni possono entro il 30 settembre di ogni anno, per l’anno successivo, deliberare la rinuncia alla predisposizione del bilancio di previsione a livello comunale. In tal caso, l'Unione subentra nei rapporti finanziari dei singoli Comuni e nella gestione del patrimonio. Gli amministratori delle Unioni di Comuni possono percepire, in sostituzione di quelle comunali, le indennità di importo pari a quelle dei Comuni con pari popolazione. L'Unione si avvale di una figura apicale unica e per quanto non disciplinato diversamente si applicano le disposizioni previste per i Comuni con pari popolazione.
7. Il primo periodo del comma 2 dell’art. 15 del Decreto Legislativo n. 267/2000, e successive modifiche e integrazioni, è sostituito dal seguente: I comuni che hanno dato avvio al procedimento di fusione, ai sensi delle rispettive leggi regionali, possono, anche prima dell’istituzione del nuovo ente, mediante approvazione di testo conforme da parte di tutti i consigli comunali, definire lo statuto e i regolamenti che entreranno in vigore con l’istituzione del nuovo comune e rimarranno vigenti fino alle modifiche degli stessi da parte degli organi del nuovo comune istituito.
8. In caso di fusione di Comuni, la data per l’istituzione del nuovo Comune decorre dal 1° gennaio del primo anno utile per l’effettivo avvio del nuovo Comune. A tal fine, le Regioni comunicano entro un termine congruo a tutti gli enti competenti, le necessarie procedure di attivazione, assicurando il rilascio dei codici identificativi del nuovo ente sino dal primo giorno della sua istituzione.
9. Dal termine di istituzione del nuovo Comune, la gestione commissariale è affidata ad un organo costituito dagli amministratori che alla data di estinzione dei Comuni aderenti alla fusione ricoprivano la carica di Sindaco.
10. Al fine di incentivare il processo di riordino, cooperazione intercomunale e semplificazione degli enti territoriali, il contributo statale di cui all’art. 1, comma 730, lettera a), ultimo periodo, è prorogato al triennio 2017, 2018 e 2019 e incrementato con una dotazione di 60 milioni di euro annui per le unioni di comuni e di 60 milioni di euro annui per i comuni istituiti a seguito di fusione ai sensi dell'articolo 20 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, come sostituito dall’art. 23, comma 1, lettera f-ter), del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114.
11. All’art. 1, comma 730 della legge 147/2013, alla lettera a) del comma 380-ter, aggiungere alla fine il seguente periodo: “le risorse destinate ai comuni istituiti a seguito di fusione annualmente non utilizzate, sono destinate ad incrementare il contributo spettante alle unioni di comuni.
12. Nei territori dei comuni estinti a seguito di fusione, a decorrere dalle fusioni realizzate ai sensi della legge 8 giugno 1990, n.142 e s.m.i, è garantita la presenza dell’Ufficio postale.
13. I comuni nati da fusione sono esentati fino al terzo anno dalla loro istituzione dagli obblighi di revisione dei piani di dimensionamento scolastico.
14. Al comune istituito a seguito di fusione si applicano per dieci anni, in quanto compatibili, le norme di maggior favore, incentivazione e semplificazione previste per i comuni con popolazione inferiore a quella raggiunta con l’accorpamento.
15. All’art. 1, della legge n. 56 del 2014, dopo il comma 128, inserire il seguente comma 128 bis “in tutti i programmi di derivazione dell’Unione Europea e cofinanzianti da stato e/o regioni nei programmi statali e/o regionali, di finanziamento, sostegno, incentivazione degli investimenti dei Comuni, attraverso la concessione di contributi a fondo perduto o a tassi agevolati, o altre modalità, sono previste quote di riserva o forme di priorità e prelazione, nell’ordine a favore dei Comuni istituiti a seguito di fusione, nonché dei Comuni appartenenti alle Unioni che gestiscano in forma associata le funzioni di cui all’art. 14 comma 28, del n. 78/2010 convertito in legge n. 122/2010.
16. Sono conseguentemente soppresse le normative in contrasto con il presente articolo.

**Motivazione comma 10**

*I fondi statali per l’incentivazione alle Unioni di Comuni ed alle fusioni, rispettivamente pari a 30 milioni di euro ciascuno, sono in scadenza nel 2016 ed erano previsti per un solo triennio.*

*Si propone di rifinanziare tali fondi prevedendone nel contempo un maggiore importo almeno per il successivo triennio 2017-2019, meglio se stabilizzati, in considerazione dello sviluppo in essere rispetto a tali tematiche*.